

Lentner Csaba

A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja

ÖSSZEFOGLALÓ: A magyar települési önkormányzatok a 2002–2008 között felhalmozott adósságállományának teljes mértékű állami konszolidációjára 2011 és 2014 között került sor. A központi költségvetés terhére átvállalt adósság zöme devizában állt fenn, amely magas árfolyamkockázatot, rajta keresztül pénzügyi instabilitást jelentett az államháztartás központi és lokális alrendszerének egyaránt. Az önkormányzatok állami kimentése egyes közigazdászok szerint a puha költségvetési korlát újabb megnyilvánulása, miszerint a magyar piacgazdaság sem tud szakítani a tervgazdasági rendszer rossz beidegződéseivel. A tanulmány – primer kutatásokra támaszkodva – bemutatja az önkormányzatok eladósodásához vezető folyamatot, majd a konszolidáció gyakorlati és elméleti hátterét. A szerző indokolatlannak tartja a kemény költségvetési korlát mindenáron történő érvényesítését az önkormányzatokkal szemben.

KULCSSZAVAK: adósságkonszolidáció, önkormányzatok, puha- és kemény költségvetési korlát, piacgazdasági átmenet, új állampénzügyi rendszertan

JEL-KÓD: E62, E69, H12, H70, P41

RENDSZERTANI BEVEZETÉS

A 2010-től újjászervezett magyar állam 2013-ra sikeres fiskális konszolidációt hajtott végre. A nemzetközi nagyvállalatokat és bankokat a közteherviselés intézményébe vonta, egyidejűleg a jobbára hazai tulajdonosi hátterű, kisebb árbevétel-kapacitású vállalatok társasági adóját és a háztartások kereső tagjait terhelő személyi jövedelemadót mérsékelte,¹ továbbá széles körű szociálpolitikai² intézkedéseket vezetett be. A fizetőképes kereslet bővítésével a belföldi fogyasztás és a beruházási hajlandóság egyaránt emelkedett. Az átfogó fiskális intézkedések hatására Magyarország kikerült az Európai Unió túlzottdeficit-eljárásából. 2013 márciusától pedig elkezdődött az Európai Unió monetáris politikai elveinek automatikus, normatív érvényesítése helyett a Magyar Nemzeti Bank eszközrendszerének

átformálása, a gazdasági növekedés és a makrogazdasági stabilitás érdekében. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseivel hozzájárult a fiskális konszolidáció irányainak kijelöléséhez, illetve a csődmentéshez alkalmazott hitelfelvételek értékeléséhez.³ A 2010 nyarat követő időszakban, első körben a központi költségvetés, majd a társadalombiztosítási rendszerben jelentkező kifizetési kockázatok mérséklése állt az intézkedések középpontjában.

A 2008–2013-as időszakban Magyarországon az államcsőd, amely a nemzetgazdaság funkcióinak ellehetetlenülését okozhatta volna, rendszertanilag öt oldalról, öt típusban tipizálható:⁴

- a központi költségvetés működésképtelenné válik, az állam működése ellehetetlenül, az állami közszolgáltatások és adósságszolgálat teljesítetlen marad,
- a társadalombiztosítási, főleg az állami nyugdíjbiztosítási rendszer krónikus defi-

Levelezési e-cím: Lentner.Csaba@uni-nke.hu

citje,⁵ a nyugellátások kifizetése akadozik, majd elmarad,

- bankok, vállalatok tömeges csődje, bizonytalanná váló működési környezet, állami és háztartási megtakarítások beragadnak, termelési alapfunkciók felszámolódnak, kezelhetetlenné válik a munkanélküliség,
- az államháztartás lokális rendszerében lévő önkormányzatok tömeges csődje, társadalmi konfliktusok és helyi közszolgáltatási problémák generálódnak,
- devizahiteles családok társadalmi léptékű fizetéseképtelenné válása, kilakoltatása.⁶

A piaci szereplők működőképes állapotban tartására a magyar kormány aktív gazdaságpolitikai befolyásoló szerepet vállalt. A neoliberais piacgazdasági modell uralkodó eszméje – miszerint a piaci szereplők képesek az önszabályozásra, ágazati szabályozásra, az egyensúly megteremtésére – helyett az állam aktív gazdaságbefolyásolóként van jelen. Szabályozza és ellenőrzi a piaci szereplők működését. Szakít a Washingtoni Konszenzus alapfilozófiájával.⁷ Felvevőpiacokat szervez a vállalkozások részére, meghirdeti a keleti nyitás gazdaságpolitikáját, miközben az Európai Uniót fő szövetségi partnerének tekinti. Az állam működés finanszírozására az adórendszer optimalizálásával törekszik, vagyis többletadó-bevételeket teremt a közteherviselés intézményén keresztül. A nemzetközi pénzügyi intézmények (IMF, Világbank) hitelei és a velük járó, betartandó gazdaságpolitikai tanácsai helyett az állam finanszírozását belülről⁸ és szándékai szerint új, „keleti” partnereinek bevonásával oldja meg egyre nagyobb mértékben. Az átfogó fiskális és monetáris reformok után 2013 második negyedétől⁹ Magyarországon elindul egy markáns, folyamatos gazdasági növekedés.¹⁰ Az önkormányzatok 2011 és 2014 tavasza között végbement állami konszolidációja egy újabb államháztartási szegmensben is bekövetkezett.

A RENDSZERVÁLTOZÁS UTÁNI GAZDASÁGI FOLYAMATOK AZ ÖNKORMÁNYZATOKNÁL

A helyi önkormányzatokról szóló törvény¹¹ a korábbi alkotmány rendelkezéseit alapul véve határozta meg a szocialista tervgazdasági rendszerben kialakított szovjet típusú tanácsi rendszert felváltó helyi önkormányzatok működésének szabályait. A széles felelősséggel rendelkező önkormányzatok nagy önállóságot kaptak mind gazdálkodásukat illetően, mind pedig a szervezetalkítás területén.

Az önkormányzati rendszer gazdasági megalapozására a parlament folyamatosan alkotta meg azon törvényeket, amelyek kiszélesítették az önkormányzati rendszer mozgásterét, szükségesek voltak a működés, a gazdasági önállóság gyakorlati megvalósulásához. Az önkormányzatok gazdasági önállóságának megteremtésében a helyi adókról szóló törvény mellett az önkormányzati vagyontörvény játszott meghatározó szerepet, amelyet a parlament 1991-ben fogadott el. Már az önkormányzati törvény a helyhatóságok tulajdonába adta – többek között – a tanácsi alapítású közüzemi vállalatokat, a tanácsi kezelésben lévő oktatási, egészségügyi, kulturális és egyéb intézményeket, az állami bérlakásokat, a tanácsok valamennyi pénzvagyont, értékpapírjait és más vagyoni jogát. A vagyontárgyak egy része a helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján, a törvény erejénél fogva került az önkormányzatok tulajdonába, míg más részüket az erre a célra létrehozott vagyonatadó bizottságok adták át. Ebben az időszakban kialakultak a cél- és címzett támogatási rendszer működésének jogi háttere, szervezeti keretei.

Az 1990-es évektől kialakuló önkormányzati rendszer irányába azonban jelentős feladat decentralizáció indult meg az államtól, illetve a központi költségvetési szektorból. A feladatok letelepítését azonban nem követte a központi források decentralizációja, főleg reálértékben nem, így az ezredfordulóra már jelentős mű-

ködési hiány alakult ki a helyi államháztartási alrendszerben. Gyakori jelenséggé vált, hogy a fejlesztési forrásokat, főleg a beruházási hiteleket, bújtatva, működési kiadásaira használták fel az önkormányzatok.¹² Az 1990-es évek közepétől a feladatdecentralizációt követően kialakult a hiány államháztartáson belüli decentralizációja is, majd az államháztartás adósságállománya is decentralizációs vákuumba került.

Az Európai Unió teljes jogú tagjává válva, 2004-től új fejlesztési támogatások igénybevételenek lehetősége nyílt meg az önkormányzatok előtt. Feladataik ellátásához szükséges infrastrukturális háttér létrehozása, szinten tartása és fejlesztése érdekében végrehajtott beruházásokhoz, felújításaikhoz, eszközbeszerzéseikhez jelentős európai uniós és hazai fejlesztési célú támogatásokat használhattak fel. Az európai források megjelenésével átalakult a hazai fejlesztések támogatási rendszere. A területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről szóló 67/2007. (VI.28. OGY-határozat II. fejezetének 1. pontjában fogalmazta meg a nem társfinanszírozásra szolgáló, tisztán hazai források koncentrállásának szükségességét, azok hatékony felhasználása érdekében. A költségvetési törvények azonban a helyi önkormányzatok fejlesztési feladatainak támogatására, főleg EU fejlesztési támogatások saját önrészenek biztosítására nem adtak, illetve nem hagytak elegendő forrást. 2006 és 2010 között 388 milliárd forint központi költségvetési előirányzat állt rendelkezésre a helyi önkormányzatok fejlesztési célú támogatására. Cél- és címzett támogatás 185 milliárd forint, központosított előirányzatokból 55 milliárd, fejezeti kezelésű előirányzatokból 31 milliárd, decentralizált területfejlesztési előirányzatokra 117 milliárd forint. Az EU-tagsággal megnyíló, jobbra infrastrukturális fejlesztési lehetőség az önkormányzatoknál a beruházási kedvet élnéltítették. Elégséges pénzeszközük azonban a támogatási keretek saját önrészéhez nem volt,

így – a kormány által biztosított lehetőséggel élve – a saját önrész biztosítására hiteleket, illetve devizakötvényeket bocsátottak ki, amivel az önkormányzati államháztartási alrendszer eladósodása paralel az államháztartás adósságállományának decentralizációja újabb lendületet vett. Tetézte a problémákat, hogy a felvett hitelek, egyetemben az európai uniós támogatásokkal jobbra infrastrukturális, tehát nem termelő beruházásokra fordítottak. Így közvetlen hozammal, vagyis a hitelszolgálat nyereségből megképződő fedezetével nem lehetett számolni. Az önkormányzatok a törlesztéshez szükséges devizabevételekkel sem rendelkeztek. A 2008-as válsággal az önkormányzati alrendszer pénzügyi instabilitása – a megemelkedett devizaárfolyam kockázatok okán – az államháztartás egészére kihatott.

AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁG ELLENI HARC AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MUNKÁJÁBAN

A 2010 utáni magyar közpénzügy-politika homlokterében az államháztartás alapjait ki-kezdő adósságprobléma megoldása áll. Az önkormányzati adósságok tömege a központi kormányzati adósság méretéhez képest elenyésző, ám 2011-re az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzései¹³ már igazolták, hogy a lokális alrendszer nagyfokú pénzügyi bizonytalanságot mutat.¹⁴ A korábbi kormányzások alatt az önkormányzati hitel- és kötvénytartozások visszafizetésének fedezete nem volt meg. Az Állami Számvevőszék 2011-es ellenőrzési kapacitásainak nagy részét az önkormányzati területre koncentrállta. A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi törvény már támaszkodik az ÁSZ megállapításaira. Az ellenőrzés tapasztalatai beépültek a törvényalkotásba, amivel a legfőbb államhatalmi ellenőrzés intézménye hozzájárult a jó kormányzáshoz, a hatékony állam megteremtéséhez.

Az ÁSZ jelentései egyértelműen megmutatják, hogy az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete 2007 és 2010 között romlott, a pénzügyi kockázatok pedig fokozódtak.¹⁵ Az ellenőrző intézmény kimutatta az okokat, amelyek a helyzet kialakulásához vezettek. Az önkormányzati rendszerben egyszerre jelent meg a működési és a felhalmozási forráshiány. Az önkormányzatok banki kitettsége növekedett, általánossá vált a likviditási hiteleszerződések kényszerű és növekvő keretű megújítása. Az adósságprobléma azért jelentett igazán nagy és megoldandó kihívást, mert a kötelezettségek visszafizetéséhez szükséges tartalékok képzéséről az önkormányzatok nagy többsége nem gondoskodott. A visszafizetés fedezetétül szolgáló forrásokat nem nevesítették. Kockázatot jelentett az is, hogy a hitelek fedezetére az önkormányzat törzsvagyonához tartozó vagyonelemek is felajánlásra kerültek. Az ÁSZ felhívta arra is a figyelmet, hogy a kibocsátott kötvények esetében az árfolyam kedvezőtlen alakulásán túl a futamidő előtti visszaváltása, illetve a forintra történő konverzió is nem várt kiadásokat okozhat. Kockázatot jelentett a szállítói tartozások növekedése. Likviditási nehézséget okozott az EU-s támogatással megvalósuló projektek utófinanszírozása miatt szükséges pénzügyi fedezet biztosítása. Az önkormányzatok 2010. év végén a folyamatban lévő beruházásaik miatt 1154 milliárd forint jövőbeni kötelezettségvállalás állománnyal rendelkeztek. A középszinten működő és a városi önkormányzatoknál ennek finanszírozásához az EU-s és hazai támogatáson, illetve a saját bevételen felül további 217 milliárd forint külső forrás bevonására jelentkezett igény. A beruházások mellőzéséről sem lehetett szó, hiszen az önkormányzatok infrastrukturális háttere elavult volt, másrészt a települési szinteken elvégzett beruházások lendítettek az egyébként már válságban lévő, GDP-viszszaeséssel küzdő ország teljesítményén.¹⁶ Hamarászt, központi költségvetési források hiá-

nyában a Magyarországon a megvalósított új létesítmények közel 90 százaléka európai uniós forrásból történik.

Tetézte a problémákat, hogy az önkormányzatok többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok is jelentős összegű adósságot halmoztak fel. Az önkormányzatok nem fordítottak kellő figyelmet az önkormányzati cégek adósságállományának fékezésére. 2011-ben az adósságprobléma megoldására egyetlen megoldást már csak az adósság kormányzati átvállalása jelentethette, amely 2011. év végétől a megyei önkormányzatok adósságátvállalásával megkezdődött. *Orbán Viktor* miniszterelnök 2012. október 27-én jelentette be, hogy az ötezernél kisebb lakosságszámú települések adósságát teljes mértékben, a nagyobb településeket pedig részben átvállalja az állam.¹⁷ 2014-ben az ötezer főnél nagyobb települések „maradék” adósságát is átvállalta a kormány. A számvevőszék ellenőrzési feltáró munkája,¹⁸ javaslatai jó alapot teremtettek az önkormányzati adósságkonszolidáció végrehajtásához. Azok az önkormányzatok, amelyek nem vettek fel hitelt az úgynevezett általános eladósodási időszakban, tehát hitelből vagyoniilag sem gyarapodtak, kompenzáló fejlesztési támogatásban részesültek, 2014. évben összesen 12,1 milliárd forint összegben.¹⁹ A „takarékos”, hitel nélkül gazdálkodó (sok esetben inkább hitelképtelen) önkormányzatoknál így „vesztesség”²⁰ keletkezéséről általános jellemzőként nem beszélhetünk.

Gyakori kérdés, hogy miért a négyéves kormányzati ciklus közepén és főleg, miért történt az adósságkonszolidáció? Az önkormányzatok pénzügyi helyzete katasztrofális volt. Saját erőből nem tudták megoldani. A tömeges önkormányzati csődök a közfeladat-ellátásukat negligálta volna. Elégedetlenségi hullám, társadalmi konfliktusok alakultak volna ki, lényegében államcsőd. A kormány a fiskális trendfordulójával a központi költségvetést a ciklus közepére konszolidálta. Adó-

dott a lehetőség (gyarapodó pénzügyi puffer és mozgástér) az önkormányzati adósságtválalásra. Másrészt, 2014 előtt volt politikailag javasolható, illetve a körülmények is erre az időszakra „álltak össze”. Ha ez a konszolidáció a „finisben”, a ciklus vége felé kezdődik, Brüsszel esetleg akadályokat gördített volna. A tisztánlátás megteremtése nélkül azonban – amely az ÁSZ érdeme – aligha kerülhetett volna sor az önkormányzati konszolidáció – konfliktusmentes – levezénylésére. Ezzel a kormány egy újabb államcsődhelyzetet került ki.

KONSZOLIDÁCIÓS KÉNYSZEREK

Az önkormányzati adósság nem csak az adott településen élőket érinti. Az eladósodottság újratermelődésének elkerülése nemzetgazdasági érdek, hiszen a magyar közpénzügy politika homlokterében az adósságállomány elleni küzdelem áll. Az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete az elmúlt évtizedben, különösen 2007 és 2010 között sokat romlott, a pénzügyi kockázatok tovább fokozódtak. Az önkormányzati rendszerben egyszerre jelent meg a működési és felhalmozási forráshiány. Az önkormányzatok banki kitettsége növekedett, jellemzővé vált a likvid hitelszerződések sok esetben kényszerű és egyre magasabb összegben történő megújítása. Ezzel párhuzamban említendő, hogy a 2006–2010-es időszakban felhasznált 388 milliárd forint tisztán hazai fejlesztési célú támogatás az időtávon nagyon aránytalanul alakult. 2006-ban 121 milliárd, 2007-ben 107 milliárd, 2008-ban 103 milliárd, 2009-ben 47 milliárd, míg 2010-ben mindössze 10 milliárd forint volt. A tendencia eleve az önkormányzati szektor alulfinanszírozottságára utal.

A pénzintézetekkel szemben fennálló önkormányzati kötelezettségek 2010-re, 2007-hez képest önkormányzati típusonként ugyan differenciáltan, de összességében 77,7 százalékkal

emelkedtek. Az önkormányzati alrendszer kötvénykibocsátásból származó kötelezettsége a 2007. évi nyitóállományhoz képest a 2010. évben 564 milliárd forinttal, közel a 25-szörösére (588 milliárddal) emelkedett. A hitelfelvétel miatti kötelezettségek növekedése mérsékeltabb ütemű volt, a 2010. évben 192 milliárd forinttal (41 százalékkal) emelkedett a 2007. évi nyitó kötelezettségállományhoz képest. Az összes (756 milliárd forint) adósságnövekedés 75 százaléka – zömében 2007–2008. évi – kötvénykibocsátás miatt keletkezett.

Az önkormányzati alrendszer 2010 végén fennálló 1247 milliárd forintos adósságállományának 84,6 százaléka azoknál az önkormányzatoknál – fővárosi, megyei, megyei jogú városok – amelyeket az állami számvevőszék kiemelt kockázatúnak, sőt rendszerkockázatúnak minősített, és 2011–2012-ben átfogó ellenőrzés²¹ alá vont.

Fontos oka az eladósodásnak, hogy az EU-támogatású beruházások önerő igényéhez nem volt az önkormányzatoknak saját forrása. Az uniós támogatások megszerzéséhez tehát hosszú lejáratú forrásbevonásra volt szükség. Ezt az igényt az önkormányzatok devizaalapú kötvény kibocsátással elégítették ki. Az adósságprobléma azért jelent igazán nagy és kezelendő kihívást, mert a kötelezettségek visszafizetéséhez szükséges tartalékok képzéséről az önkormányzatok nagy többsége nem gondoskodott. A visszafizetés fedezetéül szolgáló forrást jellemzően nem nevesítették. Kockázatot jelentett az is, hogy a hitelek fedezeteként az önkormányzati törzsvagyon egyes elemeinek a felajánlása is megtörtént. A kibocsátott kötvények esetében az árfolyam kedvezőtlen alakulásán túl a futamidő előtti visszaváltás, illetve a forintba történő konverzió is nem várt kiadásokat okozhat. Fő kockázati tényező azonban az árfolyamkitettség, hiszen a devizában bevállalt kötelezettségnek folyó fedezete az önkormányzatoknál nincs, nem rendelkeznek devizabevételekkel, amelyekből az árfolyam-

ingadozások hatásaitól magukat mentesítve tudtak volna zavartalanul tőkét és kamatot törleszteni a devizahitelek után. Az EU-támogatásokból és devizahitelekből elvégzett beruházások alapvetően nem termelő jellegűek. Így a hozamból történő kigazdálkodás lehetősége sem adott.

Az EU-s támogatással megvalósuló projektek utófinanszírozása mellett kockázatot jelent az szállítói tartozások növekedése, illetve a dologi kiadások egyhavi átlagához mért magas szintje is. Az önkormányzatok forrásaik korlátozottsága miatt a szállítókat jellemző módon a külső finanszírozás egyik eszközének tekintették. 2007 és 2010 között az önkormányzati szektor szállítói tartozásállománya 85 milliárdról 105 milliárdra, míg ezen belül, a lejárt tartozások összege 26 milliárdról 44 milliárd forintra (69,2 százalékkal) emelkedett. Az egyhavi dologi kiadások mértéke pedig 44 milliárd forintról 53 milliárdra a vázolt időszakban.

Az önkormányzatok többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok is jelentős összegű adósságot halmoztak fel, úgy, hogy törvényi felhatalmazás hiányában 2011-ig az Állami Számvevőszéknek nem volt jogosultsága az önkormányzati tulajdonban lévő vállalatokat ellenőrizni. Az önkormányzatok pedig nem fordítottak kellő figyelmet a gazdasági társaságaik eladósodásának megelőzésére. Sok esetben elmulasztották az önkormányzat és a gazdasági társaságaik pénzügyi kockázatának együttes bemutatását. A gazdasági társaságok tartozásaiért a tulajdonost terhelő helytállási kötelezettség ugyanakkor komoly pénzügyi és konszolidációs kockázatot jelent, mint például a Budapesti Közlekedési Vállalat (BKV) esetében. 2011-ben, már az új ÁSZ-vezetés kezdeményezésére, de még az új számvevőszéki törvény megszületése előtt megtörtént a legfőbb államhatalmi ellenőrzési szerv jogosítványának kiterjesztése az önkormányzati vállalatokra, és elsőik között került a BKV a számvevőszék ellenőreinek górcsővébe.

2010-ig értékelve az önkormányzati gazdálkodási és ellenőrzési folyamatokat lényeges hangsúlyozni, hogy az adósságok korlátozására, ésszerűsítésére vonatkozó központi szabályozás sem töltötte be a funkcióját. Az önkormányzatok pénzügyi kapacitásaikat meghaladó mértékű kötelezettséget vállaltak, illetve vállalhattak, ezért a központi adósságrendezés elkerülhetetlenné vált, hiszen az önkormányzatok tömeges csődje beláthatatlan államháztartási problémákat keletkeztetett volna.

AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ FOLYAMATA

A kormányzat az önkormányzatok adósságrendezésére három lépcsőben kerített sor. Először az 5000 fő alatti települések adósságkonszolidációját oldotta meg. Az állam összesen 1710 település 3848 szerződésből eredő 74 milliárd forint összegű adósságát vállalta át. Az eljárásrendből kifolyólag az önkormányzatok részéről kapcsolódó óvadéki betétként 3,5 milliárd forint került befizetésre az államkincstár részére.

Az 5000 fő alatti települések adósság nemenkénti konszolidációja során

- 1684 önkormányzat 50,5 milliárd forintalapú adósság rendezése történt meg, amelyhez kapcsolódóan 73 millió forint hitelszerződésből felszabaduló óvadéki betét befizetése történt meg az Államkincstár részére,
- az érintett települések közül svájcifrankalapú adóssággal rendelkezők (97 önkormányzat, 94 millió svájcifrankalapú devizahitelek, 103 hitelszerződésbe foglalva) ugyancsak teljesítésre került,
- az konszolidációban részesült önkormányzatok közül 13 rendelkezett euróalapú adóssággal, 2,9 milliárd euró értékben, (16 szerződéssel alátámasztva), amelyek-

nél az állam ugyancsak a rendezés mellett döntött, egyidejűleg a szerződésekhez kapcsolódó 50,5 millió forint és 50 000 euró óvadéki betét befizetését rendelte az ÁKK számlájára.

A törvényi rendelkezések szerint külön kormányhatározatban született döntés arról, hogy 14 település adósságkonszolidációjára 2013. évi költségvetési törvény szerint 2013. június 28-ig kerüljön sor. Ennek oka, hogy adósságrendezési eljárás alatt álltak vagy csak korábbi hitelekkel fakadó késedelmi kamatokkal rendelkeztek, illetve a szerződés nem volt a konszolidáció hatálya alá helyezhető (például pénzügyi lízing), illetve akadt hét olyan önkormányzat is, amely nem kívánt élni a konszolidáció lehetőségével.

Az eljárás során alkalmazott árfolyam a svájci frank esetében 238,6 forint, míg az euróalapú tartozás esetében 288,3 forint volt. A tartozások konszolidációba állítása a 2012. december 11-i állományadatokat alapján történt, majd 2012. december 28-án a pénzügyi rendezés is teljesült.

Az adósságkonszolidáció második lépésében, Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 72. §-ának (1) bekezdése alapján a Magyar Állam az 5000 fő lakosságszámot meghaladó település települési önkormányzatának – ideértve a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat is – a 2012. december 31-i, az átvállalás időpontjában fennálló adósságállománya és ezen adósságnak az átvállalás időpontjáig számított járulékaik összegét részben átvállalja. A részbeni átvállalással érintett adósság a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényben foglaltaknak megfelelő – kölcsön vagy hitelviszonyon, hitelviszonyt megtestesítő értékpapíron, továbbá az átvállalt adósság esetében váltókibocsátáson alapuló – a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló szerinti pénzügyi intézmény felé fenn-

álló tartozásokat foglalja magában. A Magyar Állam teljes mértékben átvállalja az 5000 fő lakosságszámot meghaladó településnek a törvény 72. §-a (2) bekezdésében meghatározott adósságának, és járulékaiknak összegét, vagyis a fekvőbeteg-szakellátó intézmények és egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézményei kapcsán felvett hiteleket, amelyeket korábban a magyar kormány működtetésre már átvett az önkormányzatoktól. A konszolidáció további feltétele, hogy 2012. december 31-én a helyi önkormányzatnak az adósságrendezési eljárásról szóló törvény alapján nincs adósságrendezési eljárása folyamatban.

Az 5000 fő feletti települések esetében a konszolidáció részleteit a 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 72–75. §-ai tartalmazzák. Az átvállalás a költségvetési törvény alapján nem terjedt ki az államháztartás központi alrendszeréből, közvetlenül az EU-tól vagy nemzetközi szervezetektől elnyert támogatás előfinanszírozására, valamint az áfa vagy egyéb bevétel megelőlegezésére szolgáló, adósságból eredő fizetési kötelezettség teljesítésére, valamint a víziközmű-társulattól a támogatással érintett önkormányzat által átvett hitelből eredő fizetési kötelezettség teljesítésére. Az önkormányzatnak a költségvetési törvény alapján a kifejezetten az átvállalással érintett adósságelemhez kapcsolódó, annak fedezetére vagy teljesítésének biztosítékául szolgáló betét vagy számlakövetelés összegét, az átvállalásra kerülő adósságrész mértékével arányosan, legfeljebb annak összegéig át kell utalnia az állam javára.

A már hivatkozott költségvetési törvény meghatározza azt a feltételrendszert is, amely az átvállalás alapmértékének meghatározására szolgál. Az önkormányzati finanszírozási rendszerben gyakran alkalmazott módszer az adóerő-képesség számítása, amely az önkormányzat meghatározott szempontok szerinti „jövedelemtermelő” képességéből indul ki.

A Nemzetgazdasági Minisztérium által elvégzett számítás alapja az önkormányzatok 2012. évi féléves beszámolójában közölt, bevallott iparűzésiadó-alap volt. Ennek 1,4 százaléka került meghatározásra egy átlagosan realizálható iparűzésiadó-bevétel (a maximális 2 százalékos iparűzési adókulcs 70 százalékos mértékével számolva) minden település esetében, amely a 2012. január 1-jei lakosságszámmal elosztva került meghatározásra, vagyis az egy főre jutó adóerő-képesség.

Ezen számítás elvégzését követően a települések kategóriába lettek besorolva. A költségvetési törvény négy településkategóriát határozott meg. Ezt követően a településkategórián belüli települések egy főre jutó adóerő-képesség adatai nagyságrendbe lettek rendezve, és a legnagyobb, illetve legkisebb 10 százalékba tartozó adatok kiszűrésre kerültek. A megmaradt 80 százaléknyi adatból egyszerű számtani átlagszámítással került meghatározásra a településkategória korrigált átlaga. Majd, az egyes települések adósságátvállalása mértékének alapja szerint meghatározásra került, hogy a település egy főre jutó adóereje a településkategória korrigált átlagához képest hol helyezkedik el.

Amennyiben az átvállalással érintett önkormányzat adóerő-képessége a településkategóriája adóerő-képessége korrigált átlagának

- a 100 százalékat eléri vagy meghaladja, az adósság 40 százaléka,
- 75 százaléka és 100 százalék között van, az adósság 50 százaléka,
- 50 százaléka és 75 százalék között van, az adósság 60 százaléka,
- 50 százalék alatt van, az adósság 70 százaléka szolgál az állam által történő adósságátvállalás alapjául.

Az adóerő-képesség kategória átlagok forintban számolva a következőképpen alakultak:

- megyei jogú városok 35 997 forint,
- 10 ezer főt meghaladó egyéb városok 23 550 forint,

- 5 ezer és 10 ezer fő közötti egyéb városok 16 049 forint,
- 5 ezer főt meghaladó községek 13 278 forint.

A költségvetési törvény alapján meghatározott átvállalási mértékektől (40–70 százalék) különösen indokolt esetben a nemzetgazdasági miniszter és a belügyminiszter magasabb arányt is meghatározhatott.

A költségvetési törvény alapján 2013. január 11-éig szolgáltatott adatokat az önkormányzatok és a pénzügyintézetek a konszolidációval érintett, 2012. december 31-én fennálló adósságelemek vonatkozásában a kincstár elektronikus rendszerén keresztül. Ennek keretében 278 önkormányzat 2015 szerződésére vonatkozóan 1033 milliárd forint összegű (2012. december 31-i devizaárfolyamokon számolva) adósság vonatkozásában szolgáltatott adatot, amely a részleges adósságkonszolidáció alapját jelenti.

Devizanemenkénti megbontásban:

- az érintett települések közül forintalapú adósság 1527 szerződéshez kapcsolódik, amelyek december 31-i állománya 334,5 milliárd forint,
- svájcifrankalapú adósság 370 szerződéshez kapcsolódik, ez 1,8 milliárd svájci frankban fennálló adósságot jelent (422,1 milliárd forint),
- az érintett önkormányzatok közül euróalapú adósság 118 szerződéshez kapcsolódik, ez 949,4 millió euró (276,5 milliárd forint).

A konszolidációba bevonható adósságelemek folyószámlahitelek, munkabérhitelek, rövid lejáratú hitelszerződések, hosszú lejáratú hitelek (476,9 milliárd forint), kötvénykibocsátásokból (472,8 milliárd forint) és váltókibocsátásokból fakadtak. A jelzett adósságból – a költségvetési törvény szerinti alap átvállalási mértékek figyelembevételével – 477,1 milliárd forint összegű adósság átvállalására kerül sor.

Az adatszolgáltatás során az állam által átvett fekvőbeteg-szakellátó intézmények, valamint a szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények működtetéséhez és fejlesztéséhez kötődően 9,1 milliárd forint összegű adósságot jeleztek az önkormányzatok, amely teljes mértékben átvállalásra került.

A konszolidációval érintett adósságelemek vonatkozásában – az átvállalási mérték figyelembevételével – 6,8 milliárd forint összegű óvadékot kellett az érintett önkormányzatoknak befizetniük a központi költségvetésbe. A részleges konszolidáció első ütemének lezárásaként – a törvényi rendelkezéseknek megfelelően – az érintett önkormányzatok 2013. február 28-ig született megállapodás az állam és az önkormányzatok között az átvállalás mértékéről, majd 2013. június 28-ig háromoldalú szerződés keretében az Államadósság Kezelő Központ, a pénzügyi intézetek és a település között.

A szakmai egyeztetések során az érintett önkormányzatok 90 százaléka, azaz 250 önkormányzat jelezte a magasabb átvállalási érték iránti igényét, amelynek leggyakoribb indokai a következők voltak:

- a helyi iparűzésiadó-bevételek tekintetében jelentős pozícióromlás következett be az adatszolgáltatás óta,
- az önkormányzat nem lát reális lehetőséget az adók körének szélesítésére, több adóbevétel beszedésére,
- a 2013. évi költségvetési kondíciókkal kapcsolatos észrevételek (nehézséget jelent a működésiforrás-hiány nélküli költségvetési tervezés, az iskolák üzemeltetését teljes egészében saját forrásból kell biztosítani, azokhoz költségvetési forrás nem kapcsolódik, önkormányzati feladatoknál továbbra is szükséges az önkormányzatok által kiegészítés, a beszámítás csekély, az iparűzésiadó-bevétellel rendelkező önkormányzatok mozgásterét szűkíti),
- az önkormányzat gazdasági társaságai jelentős hiteltartozással rendelkeznek, és sok

esetben az önkormányzat készfizető kezesiséget vállalt, és e tételek – értelemszerűen – nem részei a konszolidációnak,

- viszonylag rövid időtávon belül egyösszegű visszafizetési kötelezettség keletkezik, amely a pénzügyi intézet a stabilitási törvény alapján csak 2013. június 30-áig hosszabbította meg,
- strukturális jellegű problémák, amelyeket az önkormányzat számára többletterheket jelentenek (magas munkanélküliség, szociálisan rászorulóknak számának folyamatos emelkedése),
- a foglalkoztatás, valamint a helyi bevételek növelése érdekében az önkormányzat gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos fejlesztéseket tervez megvalósítani, amelyhez jelentős saját forrást kell biztosítani,
- nagyobb, folyamatban lévő fejlesztések esetében a rendelkezésre tartott fejlesztési hitelkereteket az önkormányzatok 2012. december 31-ig részben tudták csak felhasználni.

A felvetett kifogások indokolják a központi államigazgatás monitoringtevékenységének és az Állami Számvevőszék ellenőrzési munkájának gazdasági fegyelmet, gazdasági racionalitást megkövetelő odafigyelését. Tehát célszerű ellenőrzési nyomás alatt tartani az önkormányzatokat, nehogy a nem körültekintő vagyongazdálkodás újra elterjedjen, másrészt, a kötelezettségek jelentős részétől, és a közfeladatok ellátásától mentesített (lásd Széll Kálmán Terv 2.0) települési önkormányzatok a helyi élelmiszer-ellátás megoldásában, míg a jelentős mértékű funkció csökkenésen (korábbi állapotokhoz képest) áteső megyei önkormányzatok pedig a térségi gazdaságfejlesztésben tölthetnek be nagyobb szerepet. Az új típusú – intézményfenntartóiból gazdaságfejlesztői szerepkörbe lépő – önkormányzati feladatoknak jó alapját adhatja a devizahitelekkel megvalósult műszaki-infrastrukturális bázis.

Praktikussági okokból az önkormányzatok az adósságkonszolidációs szerződéseket nominális értékben kötötték meg az állammal, nem százalékos mértékben szerepelt az átvállalás, hogy ezzel is a „mérciskelés” és szakmai alapot nélkülöző, aggályos további alkudozásnak elejét vegye a konszolidációt lebonyolító belügyminisztérium. Tehát a háromoldalú megállapodások megkötésére 2013. június 28-ig került sor, míg a pénzügyi rendezést 2013. év végéig kötelesek voltak végrehajtani a szerződő felek.

A 2013 nyarán zajló konszolidációs folyamatban 612 milliárd forintnyi adósságot vett át az állam 1956 önkormányzattól, ami a bankok portfóliójában kedvező pénzügyi helyeztet teremt. Amennyiben a kormány nem lép be konszolidálóként, a bankok jelentős veszteségeket szenvedtek volna el. A kormány által biztosított segítség banki portfóliójavulást és eredménygyarapodást eredményezett, amelynek közteher-viselési oldala rendezésre került.²²

A települési önkormányzatok konszolidálásának utolsó fázisára 2014 tavaszán került sor. Az 5 ezer főnél nagyobb helyhatóságok megmaradt adósságállományát is átvállalta az állam. 2014-ben az összes települési önkormányzatnak, illetve ezek társulásainak 2013. december 31-én fennálló ügyleteiből a pénzügyi intézmények felé meglévő tartozásokra terjedt ki a konszolidáció. Ilyen ügylet lehet a jogszabályok alapján a hitel, kölcsön, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír (kötvény), váltó, pénzügyi lízing, legalább 365 nap időtartamú halasztott fizetés, részletfizetés. A 2014-es központi költségvetésben a települési önkormányzatok adósságkonszolidációjához kapcsolódó állami támogatásokra 64 milliárdos, felülről nyitott előirányzatot hoztak létre. Eből 4 milliárdot a 2014-ben adósságrendezési eljárásukat lezáró önkormányzatok konszolidációjának fedezetéül terveztek be. A tényleges kifizetés 67,4 milliárd volt. A kifizetés a

büdzsé oldalán kiadásként jelentkezik, az önkormányzati alrendszerben bevételként, hatása az államháztartás egyenlegére – és az államadósságra is – semleges. A becslőnél 30–40 milliárd forinttal többbe, 456 milliárd forintba került az adósságkonszolidáció február 28-án záruló, utolsó köre, a teljes átvállalás költsége végül 1344,4 milliárd forint lett.

ÚJ DIMENZIÓK AZ ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSÉBEN

A helyi önkormányzat gazdasági autonómiáját – a pénzügyi stabilitásuk fenntartása érdekében jelenleg – több korlátozás is érinti. A nemzeti vagyonról szóló törvény például mérsékli a helyi önkormányzat gazdasági társaság alapításával, illetve gazdasági társaságban való részesedés szerzésével kapcsolatos jogait. Tény ugyanakkor, mint említésre került már, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványa csak 2011-től terjed ki az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságokra, amely beláthatatlan következményekkel járt az elmúlt évtizedekben (lásd BKV). A nemzeti vagyonról szóló törvény korlátozása így az átláthatóságot, hatékonyságot szolgálja, hiszen időbe telik, mire az önkormányzati tulajdonú cégek teljes körére az államháztartás, illetve az államháztartási ellenőrzés megfelelő információkkal rendelkezik.

A helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét (ilyen gazdálkodó szervezet a gazdasági társasági formák közül például a korlátolt felelősségű társaság vagy a részvénytársaság). A helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. 2012. január 1-jétől számos korlátozás érinti a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteit (többek között ilyen ügylet a hitelfelvétel, értékpapír

kibocsátása). Ezeket a szabályokat a Stabilitási törvény tartalmazza. Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet – szűk körű kivétellel – érvényesen csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthet. Az önkormányzat működési célra csak likvid hitelt vehet fel, ami egyben azt is jelenti, hogy a működési költségvetésében tervezett hiány külső forrásból (hitellel) nem, csupán belső forrással (például előző években képződött maradványból) finanszírozható. 2013-tól pedig az új törvényi rendelkezések alapján egyáltalán nem tervezhető működési hiány.

Az önkormányzatok részei az állami közfeladat-végrehajtási rendszernek, de miközben feladataikat törvényi szintű szabályok határozzák meg, a végrehajtás és a feladat ellátása szervezésének módjában és számos más kérdésben relatív gazdasági autonómiával rendelkeznek. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját kihirdető 1997. évi XV. törvény a helyi önkormányzatok terjedelméről a következőképpen fogalmaz (4. cikk): *„A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdasági követelményektől függ.”* Adódik tehát a Chartából, hogy ahol nem biztosított, nem oldható meg a településen történő közfeladat-ellátás, akkor azt az állampolgárhoz legközelebb álló közigazgatási szervnél kell megvalósítani. Tehát a közös önkormányzati hivatalok létrehozása (új önkormányzati törvény – mötv 2011. évi CLXXXIX. törvény) az európai önkormányzati elvekkel szinkronban áll.

A mötv szerint egy járáson belüli 2000 fő vagy ez alatti lakosságszámú települések 2013-tól közös önkormányzati hivatalt kötelesek létrehozni. Az így létrejövő közös hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma 2000 fő vagy a települések számának legalább hétnek

kell lennie. A kötelezően létrehozandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozhat olyan település is, amelynek lakosságszáma meghaladja a 2000 főt. Az intézkedéssel jelentős költségmegtakarítás és szolgáltatási színvonal-növelés érhető el.

A megyei intézmények, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában álló egészségügyi intézmények 2012. január 1-jével állami fenntartásba kerültek, majd 2012. május 1-jétől a települési önkormányzatok által fenntartott kórházak is az államhoz kerültek.

Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján bevezetett kormányzati hitelengedélyezés eredményeként mérséklődik az önkormányzati alrendszer hiánya. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény 34. cikkének (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében külön törvény az önkormányzatok kötelezettségvállalását feltételhez vagy a kormány hozzájárulásához kösse. A felhatalmazás alapján a stabilitási törvényben rögzítésre került, hogy az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteikből eredő tárgyévi fizetési kötelezettségek nem haladhatják meg a tárgyévi saját bevételeik 50 százalékát a futamidő végéig egyik évben sem. E szabály hivatott biztosítani, hogy az önkormányzatok ne váljanak fizetéseképtelennek az adósságszolgálati kötelezettségük miatt. Ezzel egyidejűleg a már e korlát felett eladósodott önkormányzatok további hitelfelvételének tiltásával esély teremődik az adósságkivettség fékezésére. Ezen felül az is előírásra került, hogy az önkormányzatok adósságot keletkeztető fejlesztési és működési célú ügyleteket a kormány előzetes hozzájárulásával köthetnek.

Bizonyos hitelügyletek a kormány engedélye nélkül is létrejöhetnek. Az európai uniós fejlesztési támogatások megelőlegezésére, illetve az ezekhez kapcsolódó pályázati önrész

biztosítására szolgáló hitelek kikerültek az engedélyköteles körből, mivel ezek az Európai Unió által támogatott beruházásokhoz kapcsolódnak és a megelőlegező hitel fedezete az uniótól kapott fejlesztési támogatás. Az éven belüli működési célú hitelek sem engedélykötelesek, mivel nincsenek kihatással az államadósság év végi állományára, másrészt engedélyezésük túl nagy késedelmet okozna, ami az önkormányzati likviditást gyengítené.

Az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelekre vonatkozó ügyletek szintén a kormány jóváhagyása nélkül rendezhetők. Ezen felül 10 millió forint alatti összértékű, a fővárosi és a megyei jogú városok esetében a 100 millió forint alatti összértékű adósságot keletkeztető ügyletekhez sem szükséges a kormány engedélye.

Az önkormányzatok kötelezettségvállalásaihoz történő hozzájárulás menetét az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) kormányrendelet határozza meg. Ebben a jogszabályban került rögzítésre az adósságot keletkeztető ügyletek fedezetül figyelembe vehető saját bevételek köre is.

AZ ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ Néhány elméleti összefüggése, értékelése

Az előző kormányok által előidézett pénzügyi instabilitás a jelenlegi kormányt óhatatlanul stabilizáló, reorganizáló szerepkörbe helyezte. 2011-ben sor került a megyei önkormányzatok adósságállományának átvállalására, majd 2012-ben és 2013-ban döntés született a helyi, települési önkormányzatok adósságállományának teljes körű rendezéséről. A településeken lévő közszolgáltatást ellátó intézmények (iskolák, egyes szociális szakellátási intézmények, kórházak és járóbeteg-szakellátást biztosító egészségügyi intézmények) fenntartásának

átvállalása ugyancsak az állami hatáskörbe, pontosabban helytállási körbe került.

A települési önkormányzatok kimentése a nemzetközi térben is gyakran fordul elő.²³ A puha költségvetési korlát²⁴ érvényesítése tehát világjelenség.²⁵ Ezekben az esetben a puha költségvetési korlátot az jelenti, hogy az önkormányzatok (illetve az azokat finanszírozó bankok) a korábbi tapasztalataik alapján abban bíznak, hogy az állam úgyis megmenti őket. A puha költségvetési korlátot, így az állami konszolidációt helytelenítők²⁶ álláspontja szerint helytelen, ha az állam kimenti a veszteségesen gazdálkodókat – legyenek azok üzleti vagy államháztartási szereplők – mert ezzel a felelős gazdálkodásra nem lesznek rákényszerítve. A magyar önkormányzati szektor eladósodása vonatkozásában azonban lényeges hangsúlyozni, hogy sem a tervgazdasági, sem a neoliberális makrogazdasági politika nem tette lehetővé az önkormányzatok és a piaci szereplők fenntartható fejlődési pályára állását, infrastruktúrájuk korszerűsítését. 2010 után az új kormány működésképtelen önkormányzatokkal szembesült, amely az elmúlt évtizedek kedvezőtlen makrogazdasági politikája következtében állt elő. Az önkormányzati pénzügyi problémák kialakulása jobbra nem az önkormányzatok, hanem a működésük felett felügyeletet, szabályozást ellátni hivatott állami hatóságok terhére írható. A hathatós állami szabályozás és ellenőrzés mellőzése, a gyenge és decentralizációra kényszerülő fiskális politika, egyidejűleg az önkormányzatoknak túl nagy gazdálkodási szabadságot adó, ugyanakkor forrásokban restriktív alkalmazó neoliberális alapfilozófiáé, illetve felelőtlen költségvetési gyakorlaté a fő felelősség. Az önkormányzatok sorsára hagyása azonban további súlyos nemzetgazdasági problémákhoz, a lokális közszolgáltatások ellátatlanságához, társadalmi-gazdasági konfliktusokhoz, végső soron – tömeges méreteket öltve – az államháztartás pénzügyi összeomlá-

sához vezethettek volna. Tehát az adófizetők pénzéből történő kimentés kisebb társadalmi költséget jelent, mint az önkormányzati rendszert „elsüllyedni”, működésképtelen állapotban hagyni. Az adósságtól megszabadított,

feladatköreikben lecsökkentett önkormányzatok működésének fenntartható pályára állítása és ott megtartása már az aktív ellenőrző és szabályozó funkciókat betöltő gazdaságpolitikát folytató kormányzás feladata.

JEGYZETEK

- ¹ A törvényalkotó az szja-kulcsot 36 százalékról 16 százalékra mérsékelte. Az új szabályok értelmében a törvény a kedvezményes 10 százalékos társaságinyerésadókulcs alkalmazási körét kiterjesztette 50 millió forintos adóalapról 500 millió forintos adóalapig, azzal, hogy a jövőben a kedvezményes kulcs alkalmazása nem kötődik feltételek teljesítéséhez.
- ² A családi adókedvezményeken túl a háztartási közüzemi díjak mérséklésére került sor a hatósági árszabályozás intézményén keresztül.
- ³ A közpénzfelhasználások kontrollja során előtérbe kerültek a teljesítmény-ellenőrzések és az államháztartás fizetőképességének alrendszer szintű vizsgálatai. Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra is kiterjed az ÁSZ ellenőrzési jogosítványa. Az IMF–WB–ECB-konzorcium 25 milliárd dolláros készenléti hitele körüli körülmények feltárása (az államháztartás központi alrendszerének adóssága, 2012).
- ⁴ Bővebben: Lentner, 2013. XII. fejezet
- ⁵ 1998-tól törvényi háttérrel a fiatalok, a pályakezdők, és a magasabb jövedelemmel rendelkezők adókedvezményekkel és ígéretes hozamokkal „átcsábítva”, sőt bizonyos korosztályok kötelező jelleggel a magánpénztárakba kerültek. A befizetett járulékaik egyre nagyobb lyukat ütöttek az állami nyugdíjbiztosítási kasszában, ezáltal a már nyugdíjas korosztályok kifizetéseinek fedezete egyre bizonytalanabbá vált. Az állam bevételektől esett el, pénzügyi instabilitása folyamatosan emelkedett.
- ⁶ Permanens lakossági devizahiteles mentőcsomagok és intézkedések 2011-től, illetve a pénzügyi fogyas-
- tóvédelem megerősítése jelentik az állam részéről a konszolidációt.
- ⁷ A Washingtoni Konszenzus alapelve szerint az állam rossz tulajdonos, így az állami vagyon privatizálását szorgalmazza. Az áruk, szolgáltatások, tőke és munkaerő szabad, akadálymentes áramlását hirdeti. Az állami szabályozás és ellenőrzés minimális szintre szorítását javasolja.
- ⁸ A hazai lakosság állampapír-vásárlási hajlandósága a háztartások elkölthető jövedelemszintjének növelésével lehetséges, amelyet fiskális és hatósági árszabályozási intézkedésekkel biztosít a kormány.
- ⁹ A teljes körű fiskális konszolidáció éve.
- ¹⁰ 2014 második negyedévében (éves adat, év/év) már 3,9 százalék a GDP-növekedés, a legmagasabb Európában, miközben az euróövezet gazdasági teljesítmény növekedése alig 0,7 százalék. A magyar növekedés intervalluma: 2013. II. negyedév 0,3, 2013. III. negyedév 1,9, 2013. IV. negyedév 2,7, 2014. I. negyedév 3,5 százalék.
- ¹¹ LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- ¹² Lentner Cs., 2005. 6–8. fejezetek, az önkormányzati gazdálkodásról írtak
- ¹³ 62 városi önkormányzatnál elvégzett ellenőrzés (A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéséről című ÁSZ-jelentés, 2012. április)
- ¹⁴ Az önkormányzati alrendszer egyfajta feketedoboz jelleget is öltött. Pénzforgalmi (hitel- és értékpa-

pír-műveletek nélküli, GFS-rendszerű) hiánya 2010-ben 42 milliárd forinttal lett nagyobb az éves költségvetésben központilag alultervezettnél. Ez is hozzájárult a számított 3,8 százalékos államháztartási hiánymérték túllépéséhez. Lásd: Összegző értékelés, 2011. A konszolidációt követően az önkormányzati államháztartási alrendszer többlettel zárt.

¹⁵ Az önkormányzatok adósságproblematikájáról, és az ezt megvilágító számvetőségi ellenőrzésekről Domokos László ÁSZ-elnök részletesen szolt a Nemzeti Köszolgálati Egyetem hallgatói előtt 2012. december 3-án megtartott előadásában.

¹⁶ Átfogó központi válságkonceptió helyett a települési szinten végrehajtott beruházások oldották a központi kormányzat működéséből fakadó feszültségeket, gyenge gazdasági keresztmetszeteket, főleg, áthúzó hatásaikat tekintve 2008–2010 időszakában.

¹⁷ 2013. év elején még csak részleges átvállalásról volt szó.

¹⁸ Az Állami Számvetőségi és elnökének megállapításai mögött új ellenőrzési módszertannal felvértezett konkrét önkormányzati ellenőrzési jelentések állnak (például A helyi önkormányzatok pénzügyei, 2012. április), illetve tudományos publikációk. Domokos, 2010; Domokos, 2011; Pulay, 2011; Domokos, 2012; Gyüre L.-né, 2012).

¹⁹ Jogszabályi alapja Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 3. melléklet 10. a) pontja szerinti pályázati lehetőség. A pályázati részletszabályokról a 10/2014. (II.19.) BM-rendelet rendelkezett. A 2014-es 10 milliárdos költségvetési keret BM-intézkedés alapján 2,1 milliárd forinttal kiegészítésre került.

²⁰ Kornai János (2014, 74–75. oldal) vázol „veszteségeket”, de álláspontom szerint azon önkormányzatok, akik nem éltek a hitelfelvétel lehetőségével, nem annyira „takarékosak”, hanem zömében hitelképtelenek voltak, a hitel elnyeréséhez szükséges fejlesztési koncepcióval nem rendelkeztek.

²¹ A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének..., 2012. április

²² 2013. június végén a második „Varga-csomagban” 7 százalékos adófizetési javaslat szerepelt az átvállalt adósság után, de erről a kormány lemondott. Helyette egyszeri befizetésre kötelezték a bankokat. Mértéke a 2013 január–áprilisi időszakra teljesített tranzakciós illeték összegének a 208 százaléka. A megemelt tranzakciós illetékfizetési kötelezettség megközelítőleg 75 milliárd forintos egyszeri bevételt jelent a költségvetésnek 2013-ban (lásd majd a 2013-as zárszámadásban a tényleges megvalósulást). A bankok a 7 százalékos teherrel 40–50 milliárdot fizettek volna a költségvetésnek. Álláspontom szerint a kormány a bankokat terhelő végleges („közvetett jogcímű”) döntésével azonban érvényesíteni kívánta azt a szempontot, hogy a bankok újabb kisegítése (lakossági devizahitelek után) a bankok eredményére hosszabb távon is kedvező hatást gyakorol, amelyet közteherviselési oldalról, arányos módon, rendezni kell.

²³ Fink-Stratmann, 2011., Josselin – Padovano – Rocaboy, 2012., Dietrichson – Ellegård, 2013., illetve új fejleményként a kínai önkormányzatoknál és vállalataiknál az árnyékbankrendszer által feltornázott adósságállomány kezelhetetlensége és várható központi rendezése (Risky Business Global Threat, FT, 2014). Továbbá helyi önkormányzatok eladósodottsága, ÁSZ nemzetközi konferencia, 2012. április 17. (spanyol, svájci tapasztalatok).

²⁴ Kornai János alapján az elnevezés (Kornai, 2011 a, b; Kornai, 2012; Kornai, 2014)

²⁵ Bankok, kiemelt jelentőségű vállalatok, háztartások, sőt, néha egyes országok megmentésére is sort kell keríteni.

²⁶ Alapvetően Kornai Jánosra asszociálok, és a kemény költségvetési korlátot, mint általános megoldási javaslatot hirdetőkre.

IRODALOM

- DIETRICHSON, J. – ELLEGARD, L. M. (2012): Assist or Desist? Conditional Bailouts and Fiscal Discipline in Local Governments. *Working Paper*. Lund University, School of Economics and Management, Department of Economics
- DOMOKOS L. (2010): Az előrelátást nehezíti az átláthatatlanság a költségvetés tervezésében és végrehajtásában. *Pénzügyi Szemle*. LV. évfolyam, 4. szám, 713–720. oldal
- DOMOKOS L. (2011): Hitelesség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai. *Pénzügyi Szemle*. LVI. évfolyam, 3. szám, 285–296. oldal
- DOMOKOS L. (2012): Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás az önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*. LVII. évfolyam, 2. szám, 165–173. oldal
- FINK, A. – STRATMANN, T. (2011): Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: Consequences of Soft Budget Constraints. *Kyklos*, Vol. 64. No. 3. pp. 366–395
- GYÜRE L-NÉ (2012): A belső kontrollok kialakítása és működtetése az önkormányzati vagyongazdálkodás kockázatainak csökkentésére. *Pénzügyi Szemle*. LVII. évfolyam, 2. szám, 183–193. oldal
- JOSSELIN, J. – PADOVANO, F. – ROCABOY, Y. (2012): Grant Legislation vs. Political Factors as Determinants of Soft Budget Spending Behaviors. Comparison Between Italian and French Regions. *European Journal of Comparative Economics*. Vol. 10. No. 3. pp. 317–354
- KORNAI J. (1980): *A hiány*. Kalligram Kiadó
- KORNAI J. (2011): *Gondolatok a kapitalizmusról*. Akadémiai Kiadó
- KORNAI J. (2012): *A szocialista rendszer*. Kalligram Kiadó
- KORNAI J. (2014): *A puha költségvetési korlát*. Kalligram Kiadó
- LENTNER Cs (2005, 2006): *Rendszerváltás és pénzügypolitika*. Akadémiai Kiadó
- LENTNER Cs. (2013): *Közpénzügyek és Államháztartástan*. Nemzeti Közszerolgalati és Tankönyvkiadó
- PULAY GY. (2011): Az Állami Számvevőszék felkészülése a költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzésére. *Pénzügyi Szemle*. LVI. évfolyam, 3. szám, 324–336. oldal
- Risky Business Global Threat, Analysis, Financial Times, June 16, 2014, p. 11
- Az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2012. augusztus (1294-es jelentés)
- A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2012. április
- A helyi önkormányzatok eladósodottsága: okok, következmények és kihívások. Az Állami Számvevőszék 2012. április 17-i nemzetközi konferenciája az önkormányzati eladósodásról. *Pénzügyi Szemle*, LVII. évfolyam, 2012. 194–197. oldal, szerk. Kolozsi Pál Péter
- Az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2012. augusztus (1294-es jelentés)
- Risky Business Global Threat, Analysis, Financial Times, June 16, 2014, p. 11
- Összegző értékelés a közép-szint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól. Állami Számvevőszék, 2011 <http://www.asz.hu/ogy-tajekoztato/a-kozep-szint-penzugyi-helyzetnek-ellenorzesi-tapasztalatrol-szolo-osszegzo-ertekeles/osszegzo-ertekeles.pdf>